

Gouden leefregels in Brukske Een verkenning van zelfregulering door actieve burgers

Mirjan Oude Vrielink

‘We ♥ Brukske’ staat er op borden die een groep van bewoners met toestemming van de gemeente heeft geplaatst bij de toegangswegen naar hun wijk in Venray. En inderdaad hebben deze bewoners hart voor Brukske. Verenigd in een werkgroep spannen zij zich in om het aanzien van de wijk te verbeteren. Letterlijk en figuurlijk. De wijk heeft te maken met allerlei vormen van overlast en staat daardoor slecht bekend. Onder het motto ‘Niet klagen, maar samen aanpakken!’ stelde de werkgroep Gouden leefregels voor Brukske op. Deze leefregels zijn bedoeld om bewoners bewust te maken van normen en om onaangenaam gedrag bespreekbaar te maken. De bewonersgroep streeft hiermee naar een wijk die leefbaar, gezellig, veilig, opgeruimd en saamhorig is.

Het initiatief in Brukske staat niet op zichzelf. Er is een groeiende aandacht voor actieve burgers en de rol van waarden en normen bij het bewaken van de leefbaarheid in woonwijken (zie bijvoorbeeld Diekstra, 2004; WRR, 2003; 2005). Een breed aanvaard uitgangspunt van het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is dat zelfredzame, mondige en betrokken burgers actief moeten zijn in het publieke domein. Dit moet tot uitdrukking komen in ‘maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven’ (Burgerschap en Andere Overheid, 2005:5). Het gaat daarbij om burgers die zich organiseren in een (tijdelijk) verband met de bedoeling de eigen levenssituatie of de publieke ruimte te verbeteren.¹ In het recent gesloten coalitieakkoord wordt dit streven nadrukkelijk verbonden met de leefbaarheid van wijken. ‘Probleemwijken’ moeten ‘prachtwijken’ worden, onder meer door de ‘eigen’ kracht van de wijken te benutten. Het kabinet bepleit een stevige basis van gedeelde waarden en normen en een brede wijkaanpak, waarin burgers samen met de lokale overheid en maatschappelijke organisaties en instellingen in de wijken initiatieven nemen om de leefkwaliteit te verbeteren (Coalitieakkoord 2007: 8-9, 31).

Voor de leefbaarheid in wijken blijken gelijkgerichte opvattingen over het ‘samen leven’ essentieel (Adriaanse, 2004). In deze bijdrage wil ik verkennen of burgers door zelfregulering een bijdrage kunnen leveren aan het keren van

¹ De omschrijving is gebaseerd op de definitie die Mijde en Daru (2005) geven van een burgerinitiatief. Kenmerkend voor burgerinitiatieven is verder dat zij worden gerund door vrijwilligers en dat zij kleinschalig en niet of weinig geïnstitutionaliseerd zijn. Initiatieven zijn over het algemeen georganiseerd rond een pionier of ‘initiatiefnemer’. Burgerinitiatieven bestaan naast vrijwilligersorganisaties. Ze werken met vrijwilligers, die allemaal actieve burgers zijn.

het normverval in hun buurt of wijk.² Hiervoor neem ik het bewonersinitiatief in Brukske als vertrekpunt. Enkele actieve bewoners van deze wijk stelden in de tweede helft van 2006 uit ontevredenheid over de vervuiling en verloedering van 'hun' wijk leefregels op, die tot uitdrukking brengen welke normen (moeten) gelden voor het samenleven in de wijk. Aan de hand van het initiatief in Brukske wil ik zicht krijgen op het proces van zelfregulering door actieve burgers. Daarbij baseer ik mij op gegevens uit een groepsinterview en een informeel gesprek met enkele leden van de betreffende bewonersgroep en een documentenanalyse.³ Of de leefregels worden nageleefd en gehandhaafd door de bewoners van Brukske, zal de tijd moeten uitwijzen. Op basis van een evaluatie van het project Gouden stadsregels in Gouda dat model stond voor de leefregels in Brukske, kunnen hierover al wel enige voorspellingen worden gedaan.⁴ Omdat in het Goudse project niet de burgers maar de gemeente het initiatief nam voor het opstellen en implementeren van de Gouden stadsregels biedt de evaluatiestudie tevens interessante aanknopingspunten voor de vergelijking van zelfregulering door actieve burgers als proces 'van onderop' en 'van bovenaf'.

Gouden leefregels voor Brukske

In Brukske wonen ruim 5000 mensen, van wie ongeveer 40 procent een niet-Nederlandse achtergrond heeft. Er is weinig sociale binding en bewoners voelen zich nauwelijks betrokken bij hun wijk. Ondanks de relatief goede kwaliteit

-
- 2 Over zelfregulering door burgers is in de rechtssociologie nog weinig bekend. Zelfregulering wordt vrijwel uitsluitend in verband wordt gebracht met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (Van Driel, 1989; Eijlander, 1993; Black, 2002; Baarsma e.a., 2003). Zo vermeldt de inleiding op het themanummer Zelfregulering van het tijdschrift *Recht der Werkelijkheid* uit 2004 dat zelfregulering niet alleen van alle tijden, maar ook van veel, zeer uiteenlopende groepen is. In de bijdragen worden echter alleen initiatieven van bedrijven (Shell, supermarkten, de farmaceutische industrie en internetproviders) en verschillende groepen artsen (medisch specialisten, neonatologen en embryo-onderzoekers) besproken.
 - 3 Zowel de (vraag)gesprekken als de analyse zijn verricht in het kader van een resultaatmeting van Kan Wél! Dit onderzoek heb ik met Ted van de Wijdeven uitgevoerd in opdracht van de SEV en de LSA. De resultaatmeting komt in april 2007 beschikbaar. Het groepsinterview werd gehouden met de initiatiefneemster en twee andere leden van de werkgroep. Het informele gesprek vond plaats tijdens het symposium 'Kan Wél! in vogelvlucht' van 12 oktober 2006, een bijeenkomst in Den Bosch waar ruim tachtig bewonersinitiatieven werden gepresenteerd. Aanvullende informatie die tijdens deze bijeenkomst werd verkregen is afkomstig uit twee vraaggesprekken met de voorzitter van de werkgroep. Het betreft een vraaggesprek van Hans Spekman, voormalig wethouder in Utrecht, tijdens het plenaire deel van de middag en een persoonlijk vraaggesprek van J.T.H. Arts, student Bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
 - 4 Deze evaluatie werd uitgevoerd door het Verwey-Jonker instituut. In deze bijdrage put ik uit het rapport *De Gouden Stadsregels: op weg naar moreel burgerschap*, waarin verslag wordt gedaan van de product- en procesevaluatie van de implementatiefase van het project Gouden Stadsregels van de gemeente Gouda (Nieborg en Ter Woerds, 2004)

van de woningen en voorzieningen in de wijk heeft Brukske onder buitenstaanders én de wijkbewoners een slecht imago.⁵ De bewoners van Brukske zagen hun wijk langzaam verloederen. Vooral zwerfvuil vormt een groot probleem in de wijk sinds de gemeente een nieuw systeem hanteert, waarbij bewoners per container betalen voor de vuilverwerking. Een bewoonster van de wijk vroeg als lid van de bewonerscommissie aandacht voor de problemen in de wijk, maar oplossingen bleven uit. Ze was het zat om steeds te klagen en zocht naar een mogelijkheid om de wijk te verbeteren. Het project Kan wél! bood uitkomst.⁶ In dit project kunnen bewoners met ideeën hun idee zelf uitvoeren met geld van woningcorporaties, daarbij ondersteund door een zogenaamde ontwikkelingswerker van Kan wél!. Een bewoonster zag hier een kans om naar voorbeeld van het project Gouden Stadsregels in Gouda de leefbaarheid in haar eigen wijk te vergroten.

Het Goudse voorbeeld⁷

De wortels van het Goudse project liggen in de gemeentelijke nota 'Integrale veiligheid: Veilig samenleven' uit 2002. Hierin wordt geconcludeerd dat Gouda veiliger kan worden gemaakt, onder meer door normen te stellen en de sfeer van onverschilligheid te doorbreken. In plaats van zelf normen aan burgers op te leggen, koos de gemeente voor een interactieve aanpak. Na een eerste oriëntatie op normen en waarden formuleerde de gemeente een plan van aanpak voor het project. In samenspraak met het Goudse maatschappelijk middenveld werden 35 conceptnormen opgesteld, waaruit de inwoners tien leefregels konden kiezen. De enquête is door 7 procent van de volwassen bevolking van Gouda ingevuld. De gekozen Gouden Stadsregels werden door de gemeenteraad als mores voor de stad vastgesteld. Hiermee werd de aftrap gegeven voor een reeks van vier campagnes waarin de regels onder de aandacht van de Goudse bevolking zijn gebracht. In de opzet van de campagnes koos de gemeente voor een aanpak waarin per campagne aansluiting werd gezocht bij wat er in Gouda leeft. De vier campagnes duurden elk ongeveer drie maanden en werden ondersteund door een gemeentelijk projectteam. Deze vormde het aanspreekpunt voor belangstellenden en gaf aansturing aan een projectgroep van circa tachtig inwoners die meedachten met en meehielpen bij feitelijke uitvoering van het project. Hiermee kregen burgers en organisaties ruimte om zelf activiteiten op te zetten die bijdragen aan de bewustwording van normen en waarden. De gemeente is slechts gedeeltelijk geslaagd in de poging om de uitvoering te wortelen in de Goudse samenleving; het projectteam heeft (zelforganisaties van) bepaalde groepen, zoals de Marokkaanse gemeenschap, niet bij het project weten te betrekken. Via de campagnes hoopte de gemeente een dynamiek op gang te brengen waardoor de stadsregels een integraal onderdeel van het samenleven zouden worden. Enkele voorbeelden van activiteiten die deel uit-

5 De beschrijving van de wijk is gebaseerd op gegevens ontleend aan www.kanwel.nl.

6 Zie voor meer informatie over dit project www.kanwel.nl

7 De uitspraken over het project Gouden Stadsregels in Gouda zijn gebaseerd op de eerder genoemde evaluatiestudie van het Verwey-Jonker instituut. Aanvullende informatie is verkregen via de website <http://www.goudenstadsregels.nl>

maakten van de campagnes zijn een schoonmaakestafette, een posterwedstrijd en een themaweek.

Het bewonersinitiatief in Brukske

In tegenstelling tot het Goudse voorbeeld zijn de leefregels in Brukske een voorbeeld van regels die voor én door burgers zijn opgesteld. De initiatiefneemster wilde met bewoners in de wijk zelf leefregels opstellen die het prettig samenwonen bevorderen. Ze ontdekte al snel dat er meer bewoners waren die zich ergerden aan de overlast in de wijk en er iets tegen wilden ondernemen. Met zeven bewoners vormde ze een werkgroep die zich wilde inzetten voor de Gouden leefregels voor Brukske. Als eerste stap zette de groep op een rij welke zaken in de wijk als storend of problematisch worden ervaren door de wijkbewoners van Brukske. Er bleken veel klachten te zijn over zwerfvuil, het dumpen van afval, vernieling en vandalisme, rondhangende jongeren. Het voornemen ontstond om de regels op te stellen rondom de aspecten leefbaarheid, saamhorigheid, gezelligheid, veiligheid en netheid. Hiermee wilden ze een verandering van mentaliteit en gedrag op gang brengen: 'Mensen moeten zich bewust worden dat ze niet alleen leven'.

Naar voorbeeld van het Goudse project stelde de werkgroep een set van conceptregels op, 40 in getal.⁸ Deze werden vanaf 6 juni 2006 voorgelegd aan de bewoners van de wijk in een enquête die huis aan huis werd verspreid. De bewoners konden net als in Gouda aangeven welke tien regels zij het belangrijkste vonden. In een plaatselijke nieuwsbrief van Kan Wél! werden de bewoners aangemoedigd massaal te reageren.⁹ Het streven van de werkgroep was een breed draagvlak onder wijkbewoners. De wijk telt ongeveer met 5200 inwoners en kent zestig verschillende nationaliteiten, die er verschillende normen over samenleven op na houden. De groep wilde met de enquête bewustwording van deze normen: 'Wij willen helemaal geen regels opleggen, iedereen moet lekker leven zoals hij zelf wil. Wij willen dat mensen nadenken over veiligheid, gezelligheid, leefbaarheid, opgeruimdheid en dergelijke. De leefregels zijn een indicatie van wat bewoners belangrijk vinden.' Aanvankelijk reageerden vooral autochtone bewoners op de enquête, terwijl de werkgroep een brede afspiegeling van de wijk wilde bereiken met hun project. Om ook allochtonen te bereiken werd in het winkelcentrum een kraam opgezet, waar mensen ter plekke een enquête konden invullen. Tevens zijn vrijwilligers op pad gegaan om mensen aan te sporen van zich te laten horen. Uiteindelijk is de enquête door 260 mensen (14 procent van de huishoudens in Brukske) ingevuld. De tien leefregels die de bewoners het belangrijkste vonden zijn in het Nederlands, Turks en Arabisch

8 De conceptregels in Brukske zijn net als in Gouda opgesteld rond zes thema's: respect voor elkaar; veilig samen leven; ruimte voor iedereen; schoon en opgeruimd; iedereen is verantwoordelijk; en een open gesprek. De thema's hebben betrekking op basale omgangsvormen in het maatschappelijke verkeer. De conceptregels die onder elk thema zijn opgesteld variëren in aantal. Voor een deel zijn de regels identiek, voor een deel leggen ze een ander accent en de overige regels zijn specifiek voor de situatie in de eigen wijk.

9 http://www.kanwel.nl/downloads/Nieuwsbrief_Venray_juni_2006.pdf

opgesteld. Dit is wat de bewoners die de enquête invulden de belangrijkste leefregels vonden¹⁰:

1. Wij behandelen anderen zoals we zelf behandeld willen worden;
2. Wij pesten en discrimineren niet;
3. Afval ruimen we zelf op en gooien we in onze eigen container, niet op straat of bij het winkelcentrum;
4. Wij respecteren elkaar;
5. Wij ouders zijn verantwoordelijk voor onze kinderen, en weten wat ze doen en waar ze zijn;
6. Wij blijven van andermans spullen af;
7. Wij houden rekening met de cultuurverschillen tussen elkaar;
8. Wij spreken elkaar op een normale en fatsoenlijke manier aan;
9. Wij houden ons aan de snelheid, hardrijden vinden we gevaarlijk en onverantwoord;
10. Wij gebruiken geen alcohol en drugs op straat.

De werkgroep presenteerde de Gouden leefregels eerst aan ondernemers en instellingen in de wijk om duidelijk te maken dat zij verandering wilden in de wijk. De werkgroep hoopte dat de politie en andere organisaties zich achter het initiatief zouden scharen, want ‘het is belangrijk dat organisaties weten wat wij willen, zodat ze ons kunnen ondersteunen’. Om de leefregels aan de wijkbewoners te presenteren organiseerde de werkgroep vervolgens een feestelijke dag met allerlei (sportieve) activiteiten waaraan ongeveer 200 mensen meededen. In de daarop volgende periode zijn de regels bij verschillende gelegenheden onder de aandacht van de wijkbewoners gebracht met de bedoeling dat zij zich aan de regels houden en elkaar zonodig op het naleven van de regels zullen aanspreken.

De leden van de werkgroep kregen veel lof voor hun initiatief. De Gouden leefregels werd tijdens het landelijke Kan Wel! symposium verkozen tot het meest aansprekende initiatief, de wethouder in Venray toonde zich enthousiast en ook de lokale televisie besteedde aandacht aan de leefregels. De werkgroep is hier blij mee, omdat het de bekendheid van de regels vergroot. Of zoals een van hen opmerkt: ‘Ik heb zelfs gehad, dat iemand tegen mij zei: ik heb jou op tv gezien. Het feit dat wij herkend worden, betekent dat ze van de leefregels gehoord hebben’. De werkgroep houdt zich momenteel bezig met de vervolgstappen: ‘Met de tien regels ben je nog nergens, daar moet de rest uit voortvloeien. Op dit moment zijn we ideeën aan het vormen en werkgroepen te vormen van vrijwilligers om concrete acties te koppelen aan de regels. Alleen regels op papier is niet voldoende’. De werkgroep denkt hierbij aan de oprichting van een werkgroep afval en overweegt een cursus te organiseren waarin mensen kunnen leren hoe ze elkaar het beste op ongewenst gedrag kunnen aanspreken (nieuwsbrief Venray, juni 2006).

10 <http://www.16miljoenmensen.nl/initiatieven/show-initiative?id=1153>.

Leefregels als vorm van regulering

Zoals ik in de inleiding al heb aangegeven, beschouw ik de Gouden leefregels voor Brukske als een voorbeeld van zelfregulering door actieve burgers. In deze paragraaf zal ik dit nader onderbouwen.

De leefregels maken normen inzichtelijk die gewoonlijk ongeschreven en vaak ook onbesproken blijven. Robert C. Ellickson ontwikkelde een empirisch onderbouwde theorie over sociale orde zonder recht. De ordening is het resultaat van een systeem van beloning en straf met diverse soorten *controllers* (normerende en handhavende partijen) en regels. Hij onderscheidt vijf ‘*controllers*’ die ieder op een eigen manier handhaven: individuen, contractpartners, sociale of maatschappelijke krachten, organisaties en de overheid. De regels die hiervoor de basis vormen reguleren ‘gewoon’ menselijk gedrag of de wijze van sanctioneren (Ellickson, 1991: 123-136). De Gouden Leefregels voor Brukske zijn te beschouwen als gedragsregels die worden gehandhaafd door ‘*controllers*’ van de eerste en de derde soort: zij brengen normen voor het samen leven in de wijk tot uitdrukking. De handhaving van deze regels is in handen van de wijkbewoners en vindt plaats via spontane naleving uit persoonlijke ethiek of wordt ‘afgedwongen’ door informele controle van derden in de sociale omgeving.

De vraag is wat de bewoners beweegt om de normen die gewoonlijk ongeschreven blijven in regels te expliciteren. Op basis van diverse onderzoeken naar zelfregulering noemt Griffiths (2004:219-221) vijf factoren, die zelfstandig of in combinatie verklaren waarom maatschappelijke groepen regels scheppen die het eigen handelen aan banden leggen. Het gaat om imitatie, een morele entrepreneur¹¹, specificatie van een bestaande regel, externe druk¹² of een innerlijke behoefte¹³. Kijken we naar de situatie in Brukske, dan valt als eerste de *imitatie* op. Het project Gouden Stadsregels in Gouda heeft niet alleen model gestaan voor de aanpak; er zijn ook 21 conceptregels min of meer letterlijk overgenomen in de enquête die onder de wijkbewoners van Brukske werd verspreid. Daarbij fungeerde de initiatiefneemster als *morele entrepreneur*; zij wist een groep medebewoners te enthousiasmeren om mee te denken over en bij te dragen aan het opstellen van leefregels voor de wijk. De werkgroep bracht in aanvulling op de 21 conceptregels die uit het Goudse project werden overgenomen, 19 conceptregels tot stand. Deze ‘eigen’ conceptregels zijn alle een *specificatie* van wat onder de autochtone Nederlandse bevolking gangbare basisregels zijn in het maatschappelijke verkeer. Waarom de werkgroep juist voor leefregels koos om de problemen in Brukske aan te pakken wordt uit de

11 De aanwezigheid van een persoon die een groep van het belang van een regel weet te overtuigen.

12 De al dan niet reële angst voor externe regulering of andere ongewenste inmenging in de interne aangelegenheden van een groep. De druk van buitenaf betreft de inmenging van elke actor die niet tot de groep behoort (denk in het geval van zelfregulering door artsen bijvoorbeeld aan druk vanuit de directie of een brancheorganisatie).

13 Een aangeleerde of aangeboren behoefte aan regulering om orde te scheppen en afstemming te bereiken.

vraaggesprekken niet goed duidelijk. Druk van buitenaf lijkt geen rol te hebben gespeeld, aangezien de initiatiefneemster actie ondernam omdat ze vond dat de gemeente en de corporatie verzaakten. Met de leefregels wilde ze tot uitdrukking brengen wat bewoners van elkaar (mogen) verwachten. Of zoals de initiatiefneemster zelf zegt: ‘om mensen bewust [te] maken van onder welke normen wij eigenlijk leven’. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de leefregels voortkomen uit een behoefte aan ordening en afstemming.

In termen van Ellickson zijn de Gouden leefregels voor Brukske een voorbeeld van sociale ordening zonder recht, maar hebben de leefregels ook het karakter van zelfregulering? En hoe zit het met de Gouden stadsregels uit Gouda die als voorbeeld hebben gefungeerd? Om deze vragen te beantwoorden zoek ik aansluiting bij een discussiepaper van Willem Witteveen, waarin hij de basis legt voor een nog uit te brengen preadvies over alternatieve regulering voor de Nederlandse Juristen Vereniging. Hij brengt de variatie in verschijningsvormen van regulering terug tot vier hoofdcategorieën: regulering, alternatieve regulering, zelfregulering en non-regulering. *Regulering* omschrijft Witteveen (2007: 1) als ‘het uitvaardigen en handhaven van regels door en onder verantwoordelijkheid van de overheid’. Hier tegenover plaatst hij *non-regulering*, een situatie waarin ‘de overheid er willens en wetens van afziet om het initiatief tot regelgeving te nemen of zich te bemoeien met regulering die uit het maatschappelijk verkeer zelf voortkomt (Witteveen, 2007:2)’. Het ‘non’ in non-regulering slaat niet op het ontbreken van regulering maar op de afwezigheid van overheidsbetrokkenheid.¹⁴ Er kan dus wel sprake zijn van ordening door regels vanuit de samenleving, bijvoorbeeld door contacten, compromissen, impliciete sociale normen. Non-regulering gaat over in *zelfregulering* als direct betrokkenen of hun vertegenwoordigers regels expliciteren en hierover communiceren. Het gaat daarbij om regels die door hen zelf worden opgesteld, uitgevoerd en gehandhaafd. De resterende categorie van *alternatieve regulering* omschrijft Witteveen vanuit het overheidsperspectief als ‘alle vormen van regulering die door de overheid worden voorbereid, overwogen en vastgesteld waarbij op een of andere manier een beroep wordt gedaan op het zelfregulerende vermogen van een veld, domein of sector in de maatschappij’ en vanuit de samenleving als ‘alle vormen van “zelfregulering” die van bovenaf of van buitenaf worden opgelegd’ (Witteveen, 2007: 8).

Onder welke reguleringsvorm vallen nu de initiatieven in Brukske en Gouda? De Gouden leefregels voor Brukske expliciteren een selectie van gedragsnormen die gewoonlijk ongeschreven en vaak ook onbesproken blijven. Door de enquête zijn de normen onderwerp van communicatie geworden; de werkgroep in Brukske bracht een discussie op gang over de wijze waarop bewoners met elkaar en met de buurt moeten omgaan. Hiermee heeft de werkgroep de overgang van stilzwijgende sociale normen naar zelfregulering ge-

14 Hierbij maakt Witteveen de kanttekening dat er altijd sprake is van enige betrokkenheid van de overheid: ‘Ook als de overheid zich heeft teruggetrokken, kijkt zij van afstand toe naar wat er gebeurt om als het fout gaat toch te interveniëren, zulks onder juridische dekking van de vele beperkingsgronden aan de grondrechten die in de wetgeving zijn opengesteld’.

maakt. De leefregels zijn door de bewoners tot stand gebracht zonder betrokkenheid van de (gemeentelijke) overheid. Dit geldt niet voor het project in Gouda. Weliswaar moeten de tien gekozen Gouden stadsregels net als in Brukske door de bewoners worden geëffectueerd – waarmee het kenmerken van zelfregulering heeft, maar door de actieve betrokkenheid van de gemeente Gouda in de voorbereiding, vaststelling en communicatie van de regels is er sprake van alternatieve regulering. Of dit verschil uitmaakt voor het potentieel van de leefregels, bespreek ik aan het eind van deze bijdrage. Maar eerst ga ik in op de vraag of burgers bereid en in staat zijn om de leefregels zelf te effectueren.

Is zelfregulering door burgers effectief?

De leefregels in Gouda en Brukske brengen niet alleen tot uitdrukking wat bewoners van elkaar (mogen) verwachten, maar zijn ook bedoeld om ‘onprettig’ gedrag bespreekbaar te maken. Omdat de regels niet juridisch zijn af te dwingen, hangt het succes af van de spontane naleving en informele controle van bewoners die elkaar op de naleving aanspreken. In een vraaggesprek met de voorzitter van de werkgroep merkte zij op dat de leefregels bij een deel van de bewoners aanslaat: ‘Je ziet dat er minder rotzooi op straat is en rotzooi die er is, is nu een bespreekbaar punt voor bewoners onderling. Je kunt dus stellen dat er meer gesprek op gang is gebracht en dat mensen bewuster in hun wijk staan.’¹⁵ Of het initiatief breed gedragen wordt in de wijk, moet de komende tijd uitwijzen.

De ervaringen in Gouda kunnen inzicht geven in het potentieel van de leefregels in Brukske. Het Verwey-Jonker instituut heeft de implementatiefase van het project Gouden stadsregels in Gouda geëvalueerd (Nieborg en Ter Woerds, 2004). Het onderzoek richtte zich op de vragen of mensen bekend zijn met de regels (kennen), zich in de regels kunnen vinden (herkennen) en zichzelf en andere bewoners aan de regels houden (erkennen). Ruim driekwart van de Gouwenaars die in het onderzoek werden geraadpleegd, is op de hoogte van het bestaan van de Gouden stadsregels. Zij hebben via diverse communicatiekanalen van de regels gehoord en weten ook globaal wat de regels inhouden. Tussen de 70 en 80 procent vindt de regels over het geheel genomen aansprekend, waaruit een zekere steun voor de regels blijkt. Kijken we naar de afzonderlijke regels, dan blijkt er minder steun te zijn voor vier van de tien regels. Het gaat om de regels ‘Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar’, ‘Intimiderend rondhangen is asociaal’, ‘Ouders voeden hun kinderen zelf op’ en ‘Agenten zijn er voor ons allemaal, respect graag’. De eerste drie regels worden minder vanzelfsprekend gevonden en de laatste regel roept bij sommigen zelfs weerstand op (Nieborg en Ter Woerds, 2004: 48,49).

Bewoners die zich niet herkennen in regels, zullen zich er weinig aan gelegen laten liggen. Veel van de ondervraagde Gouwenaars twijfelen eraan of degenen die overlast veroorzaken zich in de regels herkennen. Een deel denkt

15 Deze uitspraak werd gedaan in het vraaggesprek dat J.T.H. Arts hield met de voorzitter van de werkgroep.

zelfs dat de regels hangjongeren en andere overlastgevers niet eens bereiken (Nieborg en Ter Woerds, 2004:51). Men vindt het belangrijk dat er aandacht voor de regels is, maar denkt dat het weinig verschil maakt voor het daadwerkelijke gedrag. Er bestaat echter ook het gevoel dat er alleen belangstelling is voor de stadsregels bij degenen die zich toch al aan de regels houden. De respondenten leven de regels naar eigen zeggen zelf wel na, maar bijna de helft twijfelt aan de invloed van de regels op het gedrag van anderen. Slechts 10 tot 30 procent denkt dat de regels wel effect sorteren (Nieborg en Ter Woerds, 2004: 48-50). Opvallend is echter dat tijdens de promotiecampagnes waarin de regels op ludieke wijze onder de aandacht werden gebracht ruim de helft van de ondervraagden een positief effect verwacht.

Op de vraag of zij andere bewoners aanspreken op ongewenst gedrag, geeft het merendeel aan dat zij er niets van zeggen uit angst voor een negatieve reactie. Dit beeld rijst ook uit andere studies waarin bewoners elkaar dienen aan te spreken op overlast of ongewenst gedrag. Zo laat ook de evaluatie van het Rotterdamse project Stadsetiquette zien dat de meeste burgers leefregels wenselijk achten, maar twijfels hebben over de effectiviteit. Net als in het Goudse project vinden de burgers het bovendien moeilijk of gevaarlijk om anderen aan te spreken op hun gedrag (Diekstra e.a., 2002; Diekstra, 2004). Een andere bevinding in de Rotterdamse situatie is dat het bewoners niet alleen aan durf, maar ook aan vaardigheden ontbreekt om elkaar fatsoenlijk en effectief aan te spreken. Ook het passend reageren als men aangesproken wordt, blijkt voor velen moeilijk, onder meer omdat zij hun eigen gedrag niet onwenselijk of storend vinden.

Vergelijken we de Goudse situatie met die in Brukske, dan zien we dat in beide initiatieven een sterke oriëntatie bestaat op normen van de autochtone bewoners. Dit komt doordat men er in de fase van het opstellen van de regels niet in slaagde om allochtone groepen in het maatschappelijk middenveld (Gouda) of individuele allochtone bewoners (Brukske) bij het initiatief te betrekken. Nieborg en Ter Woerds (2004:69) wijzen in dit verband op het risico dat de opgestelde regels hierdoor worden ervaren als 'door 'gevestigden' geponeerde regels die 'buitenstaanders' mores moeten leren'. Ook in het initiatief in Brukske is dit gevaar aanwezig. Het initiatief voor het opstellen van de set van veertig conceptregels werd genomen door een klein groepje bewoners van autochtone afkomst, die al jaren in Brukske wonen. Hoewel zij naar eigen zeggen actief hebben geprobeerd hebben ook allochtone bewoners bij het initiatief te betrekken, bleek dit in de praktijk niet zo eenvoudig. Zo zegt een van de werkgroepleden: 'Je nodigt mensen wel uit, maar echt meedoen, nee. Er is nog een wij/zij houding'. Toch sloten zich in de loop van het project enkele bewoners aan die zich aangetrokken voelden tot het idee, waaronder twee bewoners van Turkse afkomst. Hun participatie was echter van korte duur. Een van de leden van de werkgroep zegt hierover: 'Het betrekken van andere culturen is nog niet zo makkelijk. Die mensen hebben ook totaal geen inbreng gehad. Maar eigenlijk moeten wij vragen: wat vind jij? Dat vergeten wij ook wel eens. Ik ben dat zelf niet echt gewend. Want ik moet dan terugschakelen. Ik moet rekening houden met dat zij anders in elkaar zitten.' Aangezien erkenning een belangrijke voorwaarde is voor het mobiliseren van de regels is hier een reëel

risico dat slechts een deel van de bewoners de regels naleven of tegenover andere bewoners inroepen.

Lukt het misschien met steun van buitenaf?

Hebben de leefregels met hulp van de overheid of maatschappelijke organisaties meer kans van slagen? Het grootste verschil tussen de projecten in Gouda en Brukske is de rol die de gemeente Gouda heeft gespeeld bij het formuleren van de leefregels. Deze bestuurlijke bemoeienis vertoont gelijkenis met situaties waar de overheid bedrijven of organisaties prikkelt tot zelfregulering die moet bijdragen aan het realiseren van een door de overheid geformuleerd doel. Met Diekstra (2004) wil ik het proces omschrijven als een ‘bottom up / top support proces’.

De aanwezigheid van ‘top support’ van een gemeente is van belang voor de slaagkans van zelfregulering door burgers. De gemeentelijke ondersteuning van de Gouden stadsregels in Gouda blijkt vooral belangrijk voor de rol die maatschappelijke organisaties op zich (willen) nemen.¹⁶ In Gouda werd het project door de gemeente nadrukkelijk gepresenteerd als een project van het middenveld en de burgers samen. Dit kwam ook tot uitdrukking in de campagnes waarin diverse organisaties een actieve rol speelden bij het onder de aandacht brengen van de regels. In Brukske hebben de bewoners zelf contact gezocht met organisaties in de wijk. De basisschool wil de regels ook gaan gebruiken in projecten op school, maar andere organisaties uit het middenveld willen zich ondanks hun waardering voor het initiatief niet verbinden aan het project. Wel hebben enkele zorginstellingen, een woningcorporatie en winkeliers uit het winkelcentrum een (financiële) bijdrage geleverd aan de activiteitendag waarop de leefregels aan Brukske werden gepresenteerd.

De gemeente Venray zou het initiatief in Brukske kunnen steunen door net als in Gouda ‘top support’ te organiseren. De gemeente kan de maatschappelijke organisaties vragen zich achter het initiatief te scharen en actief mee te werken aan het onder de aandacht brengen van de leefregels. Tegelijkertijd moet de overheid zorgen voor een ‘gepaste afstand’ om initiatieven van burgers niet te verstikken of over te nemen (vergelijk WRR 2005; Blondeel en Wagenaar, 2005: 155, 156). Een andere manier om het potentieel van de leefregels te vergroten vloeit voort uit de bevinding dat bewoners zich tijdens de campagnes in Gouda positiever uitlieten over de verwachte effecten van de Gouden stadsregels. In deze fase werden de regels via diverse ludieke activiteiten onder de aandacht gebracht, wat een gunstige invloed had op het draagvlak.¹⁷ Hier ligt

16 Het belang van ondersteuning door maatschappelijke organisaties blijkt ook uit diverse andere studies van het Verwey-Jonker instituut (zie bijvoorbeeld, De Meere en Davelaar, 2005).

17 Het vergroot ook de kans dat bewoners elkaar durven aan te spreken, zo blijkt uit onderzoek van Diekstra. Hij constateert op basis van de pilot Stadsetiquette in Rotterdam dat het deelnemen aan gezamenlijke activiteiten, zoals speeldagen voor de kinderen, straatfeesten, schoonmaak- of ‘opknap’-activiteiten en (overleg)bijeenkomsten belangrijk zijn voor het ‘kennen en gekend worden’, waaruit zich na enige tijd omgangsafspraken kunnen ontwikkelen. Als die blijken te werken,

een tweede aangrijpingspunt voor steun van buitenaf. De overheid of organisaties met een maatschappelijke taak, zoals woningcorporaties, kunnen burgers (financiële) ondersteuning bieden om samen activiteiten te organiseren die bijdragen aan de ontwikkeling van en het draagvlak voor omgangsnormen.¹⁸

Conclusie

In deze bijdrage is beschreven hoe een groep bewoners leefregels heeft opgesteld om de verloedering in de wijk Brukske te keren. De leefregels brengen tot uitdrukking hoe bewoners moeten samen leven in de wijk. Doorgaans blijven dergelijke normen ongeschreven en onuitgesproken. De werkgroep in Brukske bracht een discussie over normen op gang om bewoners bewust te maken van de wijze waarop zij met elkaar en met de wijk (moeten) omgaan. Dit maakt het initiatief een interessante casus voor het verkennen of burgers door zelfregulering een bijdrage kunnen leveren aan het keren van het normverval in hun buurt of wijk. Voor het sociale klimaat in een wijk blijken gelijkgerichte opvattingen over de leefstijl in een wijk essentieel. Op dit punt onderscheiden probleemwijken zich in negatieve zin van wijken die in andere opzichten, zoals de kwaliteit van de huizen en voorzieningen in de wijk, grote gelijkenis vertonen maar het wél goed doen (Adriaanse, 2004:3). Het expliciteren van leefregels, zoals in Gouda en Brukske, is vanuit deze optiek toe te juichen. Het initiatief in Brukske laat zien dat er ook kanttekeningen te plaatsen zijn. De Gouden leefregels brengen vooral normen van autochtone bewoners tot uitdrukking, waardoor er vraagtekens zijn te plaatsen bij het draagvlak voor de regels in de wijk. Het Goudse project dat model heeft gestaan voor de zelfregulering in Brukske is er evenmin in geslaagd om in de leefregels de culturele diversiteit van de bevolking tot uitdrukking te laten komen. Uit de evaluatie blijkt dat dit gevolgen heeft voor de mate waarin de ondervraagde Gouwenaars zich in de regels herkennen. De vergelijking met het project in Gouda werpt ook de vraag op of bewoners zonder steun van de gemeente of maatschappelijke organisaties het normverval in de wijk kunnen keren. Bewoners hebben vooral moeite om anderen op onprettig gedrag aan te spreken. Hier blijkt samenwerking tussen bewoners, de gemeente en maatschappelijke organisaties positief te kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de leefregels. Dit is precies het samenspel dat het nieuwe kabinet voor ogen heeft om 'van probleemwijken naar prachtwijken' te komen.

wordt het niet alleen gemakkelijker andere gezamenlijke activiteiten te ontwikkelen, maar ook om anderen aan te spreken op de naleving van de regels (Diekstra, 2004: 117-119).

18 Belangrijk daarbij is dat het geld eenvoudig beschikbaar wordt gesteld. Uit onderzoek blijkt namelijk dat bewoners die iets voor en met de buurt willen organiseren snel afhaken als ze een subsidieaanvraag moeten invullen. Hierdoor blijven allerlei fondsen van wijkorganisaties en woningcorporaties die bedoeld zijn om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren vrijwel onaangeroerd (Oude Vrielink en Wijdeven, nog te verschijnen).

Literatuur

- ADRIAANSE, C. (2004), *Succesfactoren van werkende wijken; een verkennende studie in twee naoorlogse flatwijken*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- AEDS MAGAZINE, *Kan Wél! daagt bewoners uit*, nr. 1, 2007, pp. 48 - 51.
- BAARSMA, B., FELSÖ, F., VAN GEFFEN, S., MULDER, J. & OOSTDIJK, A. (2003), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, Amsterdam, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
- BLACK, J. (2002), *Critical reflections on regulation*, CARR Discussion Paper, 4.
- BLONDEEL, PAUL & HENK WAGENAAR (2005), 'De woorden weer bij de dingen brengen. Over oneigelijke termen in het vertrouwensdebat en de bijdrage van mensen die we laaggeschoold noemen', *Recht der Werkelijkheid*, themanummer Vertrouwen, veiligheid en good governance: trends, thema's en nieuwe vragen, p. 145-159.
- BRINK, GABRIËL VAN DEN (2006), *Van waarheid naar veiligheid. Twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- DIEKSTRA, R.F.W., M. VAN TOOR, M. DEN OUDEN & M. SCHWEITZER (2002), 'Vriendelijker, Verantwoordelijker en Veiliger. Stadsetiquette: van idee naar programma, Verslag van een pilot', Rotterdam: Rapport Bestuursdienst directie SCZ.
- DIEKSTRA, R.F.W. (2004), 'Stadsetiquette: over waarden, normen en collectieve zelfredzaamheid van burgers', in: P.T. DE BEER & C.J.M. SCHUYT (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, WRR verkenning nr. 2. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- DRIEL, M. VAN (1989), *Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven*. Deventer: Kluwer.
- EIJLANDER, PH., P.C GILHUIS & J.A.F. PETERS (red.) (1993), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- ELLICKSON, ROBERT C. (1991), *Order without law. How neighbors settle disputes*, Cambridge (Ma.): Harvard University Press.
- GRIFFITHS, J. (2004), Nabeschouwing: waarom is 'zelfregulering' interessant?, *Recht der Werkelijkheid*, themanummer zelfregulering, p. 213-221.
- GUNNINGHAM, N., R. KAGAN & D. THORNTON (2004), 'Social License and Environmental protection: Why businesses go beyond compliance', *Law & Social Inquiry*, p. 307-341.
- MEERE, F. DE & N. BOONSTRA (2006), Bewoners in actie! *Bestuurskunde*, jrg. 16, nr. 4.
- MEERE, F. DE & M. DAVELAAR (2005), *Tot achter de voordeur. Leren van buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties*.
- MÜJDE, ALI & SASKIA DARU (2005), *Actieve Burgers en vrijwilligersorganisaties*, Utrecht: CIVIQ.
- NIEBORG, SIMA & SANDRA TER WOERDS (2004), *De Gouden Stadsregels: op weg naar moreel burgerschap. Product- en procesevaluatie van de implementatiefase van het project Gouden Stadsregels van de gemeente*

- Gouda*, Verwey-Jonker Instituut, met medewerking van Pieter Ippel, Faculteit rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.
- OUDE VRIELINK, M.J. & T. VAN DE WIJDEVEN (te verschijnen), *Wat Kan wél! kan*.
- VERKENNING BURGERSCHAP EN ANDERE OVERHEID, Den Haag, 2005. Geraadpleegd op www.andereoverheid.nl.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WITTEVEEN, WILLEM (2007), *Alternatieve regulering: wat is het?*, discussiepaper, <http://www.uvt.nl/faculteiten/frw/onderzoek/schoordijk/cvw/lunchbijeenkomsten/2007/witteveen.pdf>.